Научная статья
УДК 349.6
https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.4.20

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ОЦЕНКА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТА ПО ВЗИМАНИЮ КУРОРТНОГО СБОРА НА КАВКАЗСКИХ МИНЕРАЛЬНЫХ ВОДАХ

Элеонора Сергеевна Навасардова[1]*, Дмитрий Олегович Буркин[2]

[1, 2] Северо-Кавказский федеральный университет (д.1, ул. Пушкина, Ставрополь, 355017, Российская Федерация)
[1] Доктор юридических наук, профессор
navasardova@yandex.ru; https://orcid.org/0000-0003-4829-3933
[2] Доктор философских наук, кандидат юридических наук
burkindmitry@yandex.ru; https://orcid.org/0000-0002-1336-6146
* Автор, ответственный за переписку

Аннотация. ***Введение***. Курортный сбор на территории курортов КМВ проводится с 2018 года по настоящее время. В его основе лежит ФЗ от 29 июля 2017 года № 204-ФЗ, именуемый в новой редакции как ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры». Институт не является новым; он имел место в разных формах как в дореволюционном, так и в советском законодательстве. Вместе с тем, лучшие наработки предшествующих периодов не были учтены в данном эксперименте на современном этапе, что провоцирует целый ряд социальных, финансово-экономических, коммерческих, экологических и иных рисков для успешного функционирования института курортного сбора и курортов КМВ в целом как важнейшей бальнеологической лечебно-реабилитационной базы федерального значения. ***Материалы и методы.*** В качестве объекта рассматривались курорты КМВ в целях выявления эффективности использованного правового инструментария. В то же время в работе есть ссылки и на иные курорты, также участвующие в эксперименте. Исследование базировалось на общенаучных и специально-юридических методах анализа, синтеза, индукции, дедукции, обобщения, логическом, сравнительно-историческом, прогностическом и иных апробированных методах научного познания. Указанные методы использованы в рамках риск-ориентированного подхода, который позволил выявить разнообразные риски, возникающие из-за несовершенства правового института курортных сборов. ***Анализ.*** Изучение законодательства и практики его применения в области взимания курортного сбора на курортах КМВ выявило ряд проблем, присущих современной системе публичного управления этими курортами федерального значения. Следует отметить недостатки нормативно-правовой базы, определяющей особенности взимания курортного сбора, – как на федеральном, так и на региональном уровне. ***Результаты.*** Проведенный анализ позволил выявить негативные тенденции, присущие институту курортного сбора, включающие, в том числе: отсутствие критериев эффективности расходования собранных средств (коррупционные риски), чрезмерное бюрократическое бремя по обслуживанию курортного сбора, возлагаемое законодательством на его операторов, и в то же время несовершенство института административной ответственности за нарушения в данной области (коммерческие риски для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), слабая информированность населения и отсутствие эффективной обратной связи государства с плательщиками курортного сбора (информационные риски), недостаточный учет интересов социально незащищенных категорий граждан (социальные риски) и т.п.

Ключевые слова: государственная курортная политика, курортный сбор, особо охраняемый эколого-курортный регион «Кавказские Минеральные Воды»

Для цитирования: Навасардова Э. С., Буркин Д. О. Риск-ориентированная оценка проведения эксперимента по взиманию курортного сбора на Кавказских Минеральных Водах // Гуманитарные и юридические исследования. 2024. Том 11. № 4. С. 765–772. https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.4.20

Конфликт интересов: один из авторов статьи — доктор юридических наук, профессор Элеонора Сергеевна Навасардова является членом редакционной коллегии журнала «Гуманитарные и юридические исследования». Авторам неизвестно о каком-либо другом потенциальном конфликте интересов, связанном с этой рукописью.

Вклад авторов: все авторы внесли равный вклад в подготовку публикации.

Благодарности: исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-20164, https://rscf.ru/project/24-28-20164/

Статья поступила в редакцию: 14.06.2024.
Статья одобрена после рецензирования: 18.09.2024.
Статья принята к публикации: 25.10.2024.

Research article

RISK-BASED ASSESSMENT OF THE EXPERIMENT ON COLLECTING RESORT FEES IN THE CAUCASIAN MINERAL WATERS

Eleonora S. Navasardova[1]*, Dmitriy O. Burkin[2]

[1, 2] North-Caucasus Federal University (1, Pushkina St., Stavropol, 355017, Russian Federation)
[1] Dr. Sc. (Law), Professor
navasardova@yandex.ru; https://orcid.org/0000-0003-4829-3933
[2] Dr. Sc. (History), Professor
burkindmitry@yandex.ru; https://orcid.org/0000-0002-1336-6146
* Corresponding author

Abstract. ***Introduction.*** An experiment on collecting resort fees from vacationers is being implemented in the Caucasian Mineral Waters in 2018-2024 in accordance with the Federal Law of July 29, 2017 No. 214-FZ “On the Experiment on the Development of Resort Infrastructure in the Republic of Crimea, Altai Krai, Krasnodar Krai and Stavropol Krai”. The practice is not new; it existed in various forms both in pre-revolutionary and Soviet legislation. At the same time, the best practices of previous periods were not taken into account in this experiment at the present stage. It provokes a number of social, economic, commercial, environmental and other risks for the successful functioning of the resort fee institution and the resorts of the Caucasian Mineral Waters as a whole as the most important balneological treatment and rehabilitation base of federal significance. ***Materials and Methods.*** In the process of studying the experiment on introducing a resort fee in the Caucasian Mineral Wa-

© Навасардова Э. С., Буркин Д. О., 2024

ters and assessing its effectiveness, methods of analysis, synthesis, induction, deduction, logical, prognostic and comparative-historical methods were used, including expert assessment and other methods of scientific knowledge. These methods were used within the framework of a risk-oriented approach, which made it possible to identify various risks arising from the imperfection of the legal institution of resort fees. ***Analysis***. The study of legislation and the practice of its application in the field of resort fee collection in the specially protected ecological and resort region Caucasian Mineral Waters revealed a number of problems inherent in the modern system of public management of these resorts of federal significance. It is necessary to note the shortcomings of the regulatory framework determining the features of resort fee collection - both at the federal and regional levels. ***Results***. The conducted analysis allowed us to identify negative trends inherent in the resort fee institution. These are the absence of criteria for the efficiency of spending the collected funds (corruption risks), excessive bureaucratic burden of servicing the resort fee imposed by law on its operators, and at the same time the imperfection of the institution of administrative responsibility for violations in this area (commercial risks for legal entities and individual entrepreneurs), poor public awareness and the absence of effective feedback from the state to payers of the resort fee (information risks), insufficient consideration of the interests of socially vulnerable categories of citizens (social risks) and other.

Keywords: state resort policy, resort fee, specially protected ecological resort region Caucasian Mineral Waters

For citation: Navasardova ES, Burkin DO. Risk-based assessment of the experiment on collecting resort fees in the Caucasian Mineral Waters. Humanities and law research. 2024;11(4):765-772. (In Russ). https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.4.20

Conflict of interest: one of the authors of article – Eleonora S. Navasardova, Dr. Sc. (Law), Professor, is a member of Editorial Board of journal “Humanities and law research”. The authors are not aware of any other potential conflict of interest relating to this manuscript.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

Acknowledgments: the study was supported by the grant of the Russian Science Foundation No. 24-28-20164, https://rscf.ru/project/24-28-20164/

The article was submitted: 14.06.2024.

The article was approved after reviewing: 18.09.2024.

The article was accepted for publication: 25.10.2024.

Введение. Курортный сбор имеет давнюю историю. Из всех курортов, участвующих сегодня в эксперименте по взиманию курортного сбора, первым был признан имеющим общественное значение курорт Кавказские Минеральные Воды. Официально датой образования этого курорта считается 1803 год, когда Александр I издал рескрипт о создании курортной инфраструктуры [2, с. 13]. Подобные сборы, в разные годы по-разному именовавшиеся, имели место на протяжении значительной части истории КМВ.

Проблема зафиксированного еще на рубеже 19-20 вв. начавшегося загрязнения курортов вызвала необходимость принять Закон от 24 апреля 1914 г. «О санитарной и горной охране лечебных местностей», вносивший изменения и в Устав Врачебный 1905 года. В Закон вошла глава «О санитарных сборах». Помимо их взимания с самих приезжих и лиц, сдававших им помещения внаем, потенциальные застройщики на территории курортов, получавшие земельные участки в аренду по правилам, предусмотренным Положением о казенных подрядах и поставках, вносили в фонд благоустройство разовые взносы [2, с. 125].

Институт курортного сбора существовал и в советский период. Он был введен Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «Об утверждении поправок к Временному положению о местных финансах» (вместе с «Временным положением о местных финансах», утвержденным ЦИК СССР 12 ноября 1923 г.) [7]. В отношении курортов Крыма был принят специальный декрет, распространивший институт курортного сбора и на эту автономную область.

Показательно, что документ содержал довольно значительный перечень лиц, освобождавшихся от внесения данных сборов. Некоторые его нормы могли бы быть применены и сегодня. Так, в частности, от уплаты курортного сбора, кроме прочих категорий, освобождались приезжающие по делам службы на срок не свыше 10 дней, а также прибывшие по личным делам на срок не свыше 5 дней. Действительно, данные категории граждан посещали курорты не ради лечения и отдыха, следовательно, не пользовались курортной инфраструктурой.

В 1926 г. был принят Декрет СНК РСФСР «Об утверждении положения о курортном сборе», в 1930 году сбор был отменен, однако в 1933 г. Постановлением ЦИК СССР «О курортном сборе» он был введен вновь с целью получения дополнительного финансирования благоустройства курортов. Позднее курортный сбор был заменен государственной курортной пошлиной.

В ходе Великой Отечественной войны, из-за неожиданно стремительных темпов наступления немецких захватчиков, в 1942 г. увеличиваются все возможные налоги и сборы для пополнения бюджета в связи с военными расходами. В Постановлении СНК РСФСР от 11 июля 1942 г. №384 был увеличен размер государственной пошлины до 10 рублей и определялся список курортов, где она взималась [6]. Белокуриха, города-курорты Кавказских Минеральных Вод, ряд курортных поселков Краснодарского края, в том числе Сочи, попали в этот список. Исключение составили курорты Крыма, с осени 1941 г., находящиеся в немецко-румынской оккупации, а уже вскоре, в августе 1942 г., были оккупированы города Кавказских Минеральных Вод. Оккупация длилась пять месяцев. Как известно, фашистам не удалось захватить район, который сегодня мы называем Большое Сочи. Сочинские санатории работали в режиме госпиталей, как и санатории освобожденных вскоре городов-курортов Кавказских Минеральных Вод.

В последующий советский период курортный сбор регулировался рядом иных, последовательно принимаемых нормативных актов, которые увенчал Закон РСФСР от 12 декабря 1991 г. №2018-1 «О курортном сборе с физических лиц» [4], действовавший вплоть до 1 января 2004 г.

Материалы и методы. В качестве объекта исследования в настоящей статье рассмотрены

курорты КМВ в целях выявления эффективности использованного правового инструментария. В то же время в работе есть ссылки и на иные курорты, также участвующие в эксперименте по введению курортного сбора. Работа базируется на общенаучных и специально-юридических методах анализа, синтеза, индукции, дедукции, обобщения, логическом, сравнительно-историческом, прогностическом и иных апробированных методах научного познания. Указанные методы использованы в рамках риск-ориентированного подхода, который позволил выявить разнообразные риски, возникающие из-за несовершенства правового института курортных сборов.

Анализ. В настоящее время взимание курортного сбора базируется на ФЗ от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ в редакции от 28.04.2023, именуемый в данной редакции ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры» (далее – Закон № 214).

Конкретный размер сбора устанавливается субъектом РФ и периодически меняется в сторону его увеличения, расширяется и территория его сбора. Так, в Ставропольском крае вместо ранее установленных 50 рублей, теперь он равен 100 рублям. По задумке законодателя средства, полученные от его взимания, должны расходоваться на развитие курортной инфраструктуры.

Закон № 214 имеет ряд недостатков. К числу таковых следует отнести отсутствие нормы, касающейся разработки соответствующей государственной целевой региональной программы (ГЦРП), содержащей перечень конкретных финансируемых мероприятий. Такая программа должна утверждаться в обязательном порядке, и средства курортного сбора должны расходоваться в строгом соответствии с данной программой. Думается, что такая программа должна приниматься после предварительного общественного обсуждения. У общественности должна быть возможность контролировать исполнение программы и расходования средств по ней. Для этого необходимо предусмотреть обязательную публикацию данной программы, а также всех отчетов по ее реализации на официальных сайтах соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В законе отсутствует необходимая, на наш взгляд, норма о том, что реализация программы развития курортной инфраструктуры на территории муниципальных образований, включенных в территорию эксперимента, не освобождает их от осуществления собственных полномочий по проведению благоустройства в соответствующих населенных пунктах.

При том, что курортная инфраструктура определена в законе достаточно подробно, его терминологический аппарат все же нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, следует уточнить, что понимается под объектами, «способными удовлетворить духовные и иные потребности туристов», поскольку уже появилась достаточно сомнительная практика толкования закона и расходования курортного сбора. Так, например, на одном из обсуждений целей расходования курортного сбора на курортах Кавказских Минеральных Вод в Ставропольском крае было предложено вложить деньги в ремонт музыкальных школ и в обустройство городских кладбищ, что едва ли является в действительности «курортной инфраструктурой».

С автомобильными дорогами на КМВ и других курортах федерального значения дела обстоят более или менее благополучно, тем более что основные автомобильные магистрали находятся в федеральной собственности. Следовательно, бремя их финансового содержания несет Российская Федерация. Хотя внутригородские дороги, состоящие на балансе органов местного самоуправления, могут нуждаться, например, в ремонте и, как представляется, средства курортного сбора, могли бы быть использованы и на эти цели. Состояние же коммунальной инфраструктуры, в отличие от дорог, в городах-курортах выглядит не столь оптимистично. Речь, в первую очередь идет о системах канализации. Как известно, участвующие в эксперименте курорты условно можно разделить на несколько видов: курорты Кавказских Минеральных Вод и курорт Белокуриха относятся к бальнеологическим, в основе лечения и профилактики заболеваний там лежит использование минеральных вод и лечебных грязей; курорты Краснодарского края и Крыма – климатические морские курорты, хотя Сочи можно назвать курортом комбинированного типа, имея в виду Мацесту – признанный бальнеологический курорт.

Для бальнеологических курортов, в частности, курортов Кавказских Минеральных Вод, изношенность системы канализации означает загрязнение подземных минеральных вод – основы курортного лечения, что создает не только очевидные социальные, но и экологические риски. В январе 2020 года на заседании комитета по аграрным и земельным вопросам, природопользованию и экологии Думы Ставропольского края было отмечено, что средний износ канализационных сетей в городах Кавказских Минеральных Вод составляет порядка 60%, а около 40% местного населения проживает в домах без канализации (хотя, по мнению работающих на местах представителей экспертного сообщества, эти цифры существенно занижены!) [5].

Вообще же, если посмотреть на историю развития курортов, то в разные времена по-разному определялось и понятие инфраструктуры, хотя не во все времена использовался именно этот термин и понятие «благоустройство».

Например, в высочайшем повелении Александра 1 наместнику Кавказа князю П.Д. Цицианову говорилось об «устроении всех тех заведений, кои для удобства врачевания и выгоде больных <…> признаются нужными» [1, с. 252].

10 декабря 1827 г. вопрос о благоустройстве Кавказских Вод рассматривался на заседании Комитета Министров, по итогам которого был принят план по дальнейшему архитектурному и инженерному обустройству курортных поселений КМВ [3, с. 94], и уже в 1830 г. Николай I утвердил генеральный план г. Пятигорска. Инфраструктура и благоустройство курортов включали тогда все объекты, в том числе возводимые здания и сооружения, а также коммунальные сети. Причем, устанавливались требования не только к архитектурному облику курортных поселений (что на сегодняшний день полностью игнорируется органами местного самоуправления городов-курортов), но и к обустройству коммунальных сооружений (колодцев, выгребных ям, подвалов и т.д.) с целью недопущения загрязнения подземных минеральных вод.

Анализ законодательства имперского периода дает основание полагать, что к курортной инфраструктуре относили и бальнеологические ресурсы, а также сооружения, связанные с их добычей и использованием, определением и мониторингом их качественного состояния (например, создание специальных лабораторий).

В советский период курортный сбор также направлялся на развитие и поддержку инфраструктуры. Представляется, что рецепция норм советского периода в современное законодательство не была бы излишней. Имеется в виду указание на такие объекты размещения как квартиры (дома), принадлежащие гражданам, а также палатки и автомобили. Не секрет, что значительное число отдыхающих снимают, так называемое «частное жилье», а некоторые предпочитают жить в палатках или автомобилях. Это характерно в основном для морских курортов Краснодарского края и Крыма. Экономя на жилье в гостиницах, эти граждане, тем не менее, пользуются общедоступной курортной инфраструктурой.

Согласно законодательству, взимание сбора осуществляет оператор, каковым является организация или индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги объекта размещения. Однако представляется, что пользователи курортной инфраструктурой могут останавливаться на курортах и в частных квартирах по договору найма жилого помещения. В этом случае обязанность взимания с них курортного сбора следовало бы возложить еще и на физическое лицо – наймодателя жилых помещений, предоставляемых в наем плательщикам курортного сбора.

Существенным упущением Закона №214-ФЗ, как представляется, является отсутствие указания на такую категорию граждан как самозанятые. Действующее законодательство определяет «самозанятых» как физлиц, которые получают доход, в том числе, от использования какого-либо имущества и на которых распространяется особый налоговый режим. Речь идет о тех самых владельцах квартир (домов), сдающих в коммерческую аренду, поднайм жилые помещения отдыхающим на курортах. На сегодняшний день они не входят в перечень лиц, обязанных взымать курортный сбор с отдыхающих, в виду чего из эксперимента выпадает большой их сегмент, и это провоцирует явные финансово-экономические риски для проведения эксперимента.

Во исполнение положений Закона №214-ФЗ в Ставропольском крае приняты региональные законы, также страдающие юридическими погрешностями.

Например, в Ставропольском крае приняты два региональных закона: Закон Ставропольского края от 08.12.2017 г. №130-кз (ред. от 01.06.2023) «О некоторых вопросах проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае» (далее – Закон №130-кз) и Закон Ставропольского края от 08.12.2017 г. №131-кз (ред. от 26.12.2022) «О фонде развития курортной инфраструктуры в Ставропольском крае» (далее – Закон №131-кз). Такое дробление одного предмета регулирования по нескольким нормативным актам вообще свойственно региональному нормотворчеству на современном этапе. Проблема этих двух региональных законов не только в этом, но и еще и в том, что они не вполне соответствуют нормам федерального закона, которые призваны конкретизировать и реализовывать в своем субъекте Федерации.

Так, в Законе №130-кз не отражены некоторые положения, которые Законом №214-ФЗ прямо отнесены к предметам ведения субъекта РФ. В частности, п. 3 ч. 3 ст. 4 указанного федерального закона в числе полномочий субъекта Российской Федерации называет «утверждение порядка ведения реестра операторов курортного сбора и перечень сведений, содержащихся в нем». Однако в рассматриваемом региональном законопроекте данный реестр вообще не упоминается. А ведь без этого ни у публичных органов, ни у общественности не будет информации о круге субъектов, занимающихся непосредственным сбором соответствующих средств. Это тем более важно, если учесть тот факт, что в отношении операторов курортного сбора будут проводиться плановые и внеплановые проверки. Предусмотренный федеральным законом реестр операторов курортного сбора позволит осуществлять эту деятельность системно и оперативно выявлять, в отношении каких операторов и как часто такие проверки будут проводиться в действительности, а в отношении каких – нет. Необходимость ведения указанного реестра в Ставропольском крае очевидна, тем более что это прямо предписано федеральным законом.

Часть 5 ст. 5 федерального Закона №214-ФЗ предусматривает возможность дифференцирования размера курортного сбора в зависимости от сезона (включая его снижение до 0 руб.) и т.д. В региональном Законе №130-кз такая возможность не реализована. Между тем, известно, что в

зимнее время для прохождения курортного лечения в Ставропольский край пребывают, в основном, представители наиболее неимущих и социально незащищенных слоев населения, которые пользуются дешевыми льготными путевками. Взимание с них курортного сбора в том же размере, что и с «летних отдыхающих», противоречит, на наш взгляд, принципу социальной справедливости.

Закон №214-ФЗ предусматривает заключение соглашения между субъектом Федерации и муниципальным образованием на предмет перечня работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры. Однако в краевом Законе №130-кз такие соглашения вообще не упомянуты, не говоря уже о регулировании порядка их заключения. Расходование средств, поступивших в бюджет от курортного сбора, должно, по замыслу федерального законодателя, четко планироваться, тогда как в краевом Законе №130-кз порядок расходования данных средств регламентирован крайне неясно. Это может привести к хаотичному, непродуманному и неэффективному их расходованию.

Было бы логично, если бы органы государственной власти субъекта РФ разрабатывали и утверждали Программу сохранения, восстановления и развития курортной инфраструктуры на период введения курортного сбора. Такая программа необходима для целевого и эффективного расходования средств курортного сбора, которые должны расходоваться в строгом соответствии с такой программой.

Ст. 7 Закона №130-кз упоминает о порядке формирования перечня построенных, реконструированных, благоустроенных и отремонтированных объектов курортной инфраструктуры. При этом краевой закон не ограничивает круг объектов указанного перечня только теми, работы в отношении которых проводятся за счет поступлений от курортного сбора. Возникает риск, что в этом перечень могут попасть любые построенные или улучшенные объекты на Кавказских Минеральных Водах вне зависимости от того, кем и за какие деньги эти объекты были созданы или приведены в порядок. Очевидно, что перечисленные работы в сфере курортной инфраструктуры могут, должны и будут осуществляться не только за счет средств курортного сбора, но и благодаря финансированию из иных бюджетных и внебюджетных источников разного уровня. Поэтому представление всех указанных работ без их должной дифференциации как результат эксперимента по введению курортного сбора представляется неоправданным. Федеральный Закон №214-ФЗ выстраивает несколько иную схему регулирования данных отношений. Во-первых, соглашениями между краем и муниципальными образованиями должен быть заранее определен перечень работ, которые планируется осуществить за счет средств курортного сбора. Во-вторых, для адекватной оценки хода эксперимента должна составляться отчетность только по этим конкретным работам, выполненным за данные целевые средства.

В этой связи особо примечательна норма ч. 1 ст. 4 регионального Закона №131-кз, которая предусматривает возможность расходования средств краевого Фонда развития курортной инфраструктуры на реконструкцию, благоустройство и ремонт объектов, находящихся в частной собственности. Думается, что средства бюджетного фонда должны расходоваться исключительно на поддержание курортной инфраструктуры, находящейся в публичной (государственной и муниципальной) собственности. Бремя по содержанию своего имущества, находящегося в частной собственности, должны нести сами собственники. Прописанная в региональном законе возможность расходования на это средств краевого бюджетного Фонда курортной инфраструктуры является нормой, обладающей высокой степенью коррупциогенности.

Ст. 12 федерального Закона №214-ФЗ предусматривает создание в субъекте РФ общественного совета для осуществления независимого контроля за целевым расходованием средств курортного сбора. К сожалению, в краевом Законе №131-кз не урегулированы особенности функционирования такого общественного совета в Ставропольском крае. Отсутствие детально прописанных положений об общественном контроле за ходом эксперимента является серьезным упущением регионального законотворчества.

Уполномоченные органы субъектов РФ весьма активно ведут нормотворческую деятельность в развитие федерального закона о курортном сборе. Во всех участвующих в эксперименте субъектах приняты детализированные нормативные документы. Однако обилие подзаконных актов и устанавливаемых ими процедур вызывает вопрос о соразмерности трудозатрат по администрированию курортного сбора и полученных от него сумм, что чревато рисками административными. Также довольно остро об эффективности их освоения (по крайней мере в Краснодарском крае объекты инфраструктуры, приобретенные за счет средств сбора представлены, по большей части, скамейками и урнами). Отсутствие критериев эффективности расходования средств курортного сбора провоцирует коррупционные риски.

Помимо обеспечения муниципальных образований и операторов курортного сбора нормативными актами и различными разъяснениями правовых установлений, уполномоченные органы ведут всевозможные реестры, осуществляют мониторинг и составляют отчеты, что закреплено ст. 4 Закона №214-ФЗ. Кроме того, уполномоченные органы осуществляют контрольную деятельность в области соблюдения законодательства о курортном сборе, если эти полномочия не делегированы органам местного самоуправления.

Серьезные вопросы вызывает обложение курортным сбором некоторых категорий малоимущих граждан, пребывающих на курорты по социальным путевкам. У них зачастую нет возможности нести никаких дополнительных расходов, а социальная путевка является единственным средством получения лечения на курорте. Федеральный закон дает субъектам РФ право вводить дополнительные категории лиц, освобождаемых от уплаты сбора. Все субъекты РФ воспользовались этим правом и дополнили список, содержащийся в ст. 7 Закона №214-ФЗ. В Ставропольском крае от уплаты курортного сбора освобождаются граждане, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических актов, произошедших на территории региона, и оказавшиеся в пунктах временного размещения эвакуированных граждан. В то же самое время, в крае, помимо того, что размер сбора самый высокий по стране, ни одна дополнительная категория граждан, кроме указанной – даже Герои труда Ставропольского края (такая награда здесь учреждена), – дополнительно к федеральному перечню не освобождается от уплаты курортного сбора, что не лучшим образом сказывается на социальной привлекательности городов-курортов КМВ.

Важное дополнение ст. 8 Закона №214-ФЗ было внесено в 2019 году после обращения субъектов РФ, на территории которых проводится эксперимент. Согласно ему при перечислении средств оператором курортного сбора в бюджет субъекта РФ банки не должны взимать комиссионное вознаграждение. Однако, как показал проведенный нами опрос, не все банки выполняют это требование, продолжая причинять убытки операторам. Являясь по большей части коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями, они не только несут бремя дополнительных трудозатрат на оформление квитанций, выдаваемых плательщикам сбора, обязанности по своевременному перечислению средств в региональные бюджеты, по учету плательщиков и лиц, освобожденных от уплаты сбора, по уведомлению уполномоченного органа о неплательщиках, составлению отчетов под страхом административной ответственности, но и зачастую терпят убытки из-за недобросовестности некоторых кредитных организаций.

В Ставропольском крае постановлением Правительства от 31 августа 2020 г. № 462-п внесены существенные изменения в порядок проведения регионального государственного контроля в области курортного сбора. Край, согласно постановлению, переходит к риск-ориентированному подходу в этой контрольной сфере, исходя из критериев, обозначенных в постановлении Правительства РФ от 16 августа 2016 г. №806. Согласно краевому постановлению, выделяются три категории рисков:

- значительного риска (когда плановые проверки проводятся раз в три года, если оператор курортного сбора за год получил и не исполнил не менее трех предписаний об устранении нарушений соответствующего законодательства);

- среднего риска (когда плановые проверки проводятся раз в четыре года, если оператор за год получил и не исполнил не менее двух предписаний об устранении нарушений законодательства о курортном сборе);

- низкого риска (проверки не проводятся); критерии отнесения к этой группе – отсутствие в течение 12 месяцев, предшествующих дате принятия уполномоченным органом решения об отнесении к категории риска, оснований для отнесения оператора курортного сбора к категории значительного или среднего риска.

Результаты. Что касается правоприменительной практики, то в настоящее время говорить об окончательных итогах эксперимента в области курортного сбора преждевременно по следующим основаниям. Недополученные доходы от курортного сбора объясняются как объективными, так и субъективными причинами. К объективным причинам возникших рисков следует отнести общее снижение уровня благосостояния населения, что привело к уменьшению турпотоков, а также пандемию коронавируса и последовавшее за ней закрытие на несколько месяцев не только санаторно-курортных учреждений, гостиниц, но и собственно административных границ некоторых субъектов РФ. Частично закрывались и границы районов в Ставропольском крае. Также среди факторов риска для успешного проведения эксперимента стоит назвать несовершенство законодательства, регламентирующего курортный сбор.

К субъективным причинам существующих рисков успешному ходу эксперимента мы относим:

- Слабую информационную работу с населением, касающуюся разъяснений по вопросам установления, взимания и расходования курортного сбора. Зачастую люди, приезжающие на курорты КМВ, вообще ничего не знают о курортном сборе и его целях, что создает известного рода информационные риски.

- Противодействие введению сбора. Мы наблюдаем картину, когда некоторые средства массовой информации, представители туристской индустрии и даже председатель одной из фракций Государственной Думы РФ, по сути, дискредитировали идею курортного сбора, говоря, что из-за его введения уменьшился турпоток на курорты, где такой сбор взимался. На самом же деле, путем несложных арифметических расчетов несложно оценить размеры затрат курортников. Если семья едет на курорты Кавказских Минеральных Вод, где максимальный размер сбора составлял 50 руб. в сутки, то при средней продолжительности путевки в 14 дней эта сумма будет равняться 700 руб. на одного отдыхающего. Полагаем, что такие затраты вряд ли можно назвать кри-

тическими. В то же время в отношении лиц, приезжающих на лечение по путевкам в рамках обязательного медицинского либо социального страхования такие суммы могут восприниматься как весьма существенные, имея в виду, что это, как правило, граждане с низкими доходами, которые к том же сами оплачивают проезд к месту лечения. Для этого федеральный законодатель и дал право регионам устанавливать льготные категории граждан, освобождаемых от уплаты курортного сбора во избежание излишних социальных рисков. Представляется большим упущением, что Ставропольский край практически не воспользовался этим инструментом на этапе проведения эксперимента, и хочется надеяться, что регион все же введет дополнительные льготные категории в случае установления курортного сбора на постоянной основе.

- Слабая исполнительская дисциплина и отсутствие мотивации у операторов сбора. Надо отметить, что операторы представляют саму не защищенную группу участников эксперимента. На них возложены только обязанности, закрепленные ст. 10 Закона №214-ФЗ, но и региональным законодательством. Они, в том числе, осуществляют учет плательщиков и лиц, освобожденных от уплаты сбора, оформляют уведомления уполномоченного органа о неплательщиках, составляют отчеты под страхом административной ответственности, которая, например, в Ставропольском крае при рецидиве правонарушения варьируется от 30 до 50 тыс. руб.

И хотя кредитные организации при перечислении курортного сбора, не вправе взимать комиссионное вознаграждение, некоторые банки, по крайней мере в Ставропольском крае, продолжают это делать. Было бы справедливо рекомендовать субъектам РФ, участвующим в эксперименте, установить в отношении операторов хотя бы небольшие налоговые льготы во избежание излишних коммерческих рисков.

Кроме того, было бы разумным установить административную ответственность за нарушение законодательства о курортном сбора на уровне Российской Федерации, а не допускать регионального произвола, что также чревато социальными и коммерческими рисками.

- Непрозрачность расходования средств, получаемых в виде курортного сбора. Так, на сайте уполномоченного органа Ставропольского края есть соответствующие отчеты по расходованию сбора за предыдущий период, но отсутствует план мероприятий на последующий год. Требования об опубликовании в Интернете сведений и поступивших и израсходованных средствах содержится в п. 3 ст. 5 Закон №214-ФЗ, однако в статье отсутствуют указания на виды информации, подлежащие опубликованию, а также не установлена периодичность размещения такой информации, чем создаются уже риски информационные. Информация, размещаемая на официальных сайтах уполномоченных региональных органов, должна быть всеобъемлющей и доступной для всех, ведь граждане вправе знать, как расходуются взимаемые с них средства. Не лишней была бы и обратная связь с гражданами, которые, наряду с Общественными советами при органах власти, могли бы вносить предложения об объектах инфраструктуры, которые следовало бы создать (реконструировать, отремонтировать и т.д.) на курортах Кавказских Минеральных Вод. Полагаем, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен взять этот вопрос под свой контроль и установить виды обязательной информации, размещаемые на официальных сайтах уполномоченных региональных органов.

Анализ практики правоприменения позволяет говорить и о различной степени добросовестности органов местного самоуправления, территории которых включены в эксперимент.

Поскольку ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не указаны показатели эффективности расходования средств, собранных в виде курортного сбора, мы полагаем, что в качестве критериев следует считать объекты инфраструктуры, на которые расходовались средства, хотя это не вполне объективно, так как на восстановление сложного объекта могут быть потрачены все суммы сбора.

Наконец, из предложений, высказанных субъектами РФ, участвующими в эксперименте, обращают на себя внимание такие проблемы, как весьма существенные для регионов затраты на администрирование сбора, в частности, на проведение контроля, а также сложности, связанные с организацией государственных закупок. Все это порождает риски, которых можно избежать путем совершенствования законодательства, когда мы вплотную подошли к окончанию проведения эксперимента по взиманию курортного сбора, и он, вероятнее всего, будет введен уже на постоянной основе для курортов на территории всей страны.

Литература

1. Акты, собранные Кавказскою Археографическою Комиссиею. Т. II. – Тифлис: Тип. гл. упр. Наместника Кавк., 1868. 1238 с.
2. Белозерова Е. В. Государственно-правовая политика Российской империи в отношении курортов Кавказских Минеральных Вод: дисс. … канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. 252 с.
3. Выписка из Журнала Комитета Министров «О создании особенного временного комитета в Петербурге для согласования планов благоустройства Кавказских Минеральных Вод, упорядочении названии источников и наименовании поселка Горячеводском или Горячим по предложению профессора П. Н. Савенко и П. И. Аверина» // Пятигорск в исторических документах. 1803–1917 гг. Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 1985.

4. Закон РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2018-1 «О курортном сборе с физических лиц» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. ст. 364.
5. На Кавминводах планируют комплексно решать проблемы водоотведения URL: https://pobeda26.ru/news/obshhestvo/2020-01-28/na-kavminvodah-planiruyut-kompleksno-reshat-problemy-vodootvedeniya-153512 (дата обращения: 31.08.2024).
6. Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1942 г. № 384 «Об установлении списка курортных и дачных местностей, в которых государственная пошлина за прописку паспортов взимается в размере 10 рублей» // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1942. № 2. Ст. 4.
7. Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «Об утверждении поправок к Временному положению о местных финансах» // Собрание законов СССР. 1924. №22. Ст. 199.

References

1. Acts collected by the Caucasian Arteriographic Commission. Vol. II. Tiflis: Viceroy of the Caucasus Printing Office; 1868. 1238 p. (In Russ.).
2. Belozerova EV. State and legal policy of the Russian Empire in relation to the resorts of the Caucasian Mineral Waters: thesis. Stavropol'; 2011. 252 p. (In Russ.).
3. Extract from the Journal of the Committee of Ministers “On the creation of a special temporary committee in St. Petersburg to coordinate plans for the improvement of the Caucasian Mineral Waters, the regulation of the names of springs and the naming of the village Goryachevodskoye or Goryachym at the suggestion of Professor PN Savenko and PI Averin” in Pyatigorsk in historical documents. 1803-1917. Stavropol': Stavropol book publishing house; 1985. (In Russ.).
4. Law of the RSFSR of December 12, 1991 No. 2018-1 "On resort fees from individuals"). *Vedomosti SND RF i VS RF.* 1992;(8):364. (In Russ.).
5. Caucasian Mineral Waters plans to comprehensively address water drainage issues. URL*:* https://pobeda26.ru/news/obshhestvo/2020-01-28/na-kavminvodah-planiruyut-kompleksno-reshat-problemy-vodootvedeniya-153512 (accessed: 31.08.2024). (In Russ.).
6. Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR of July 11, 1942 No. 384 "On establishing a list of resort and summer cottage areas in which the state fee for registration of passports is charged in the amount of 10 rubles". *Sobranie postanovlenij Pravitel'stva RSFSR.* 1942;(2):4. (In Russ.).
7. Resolution of the Central Executive Committee of the USSR of October 29, 1924 "On approval of amendments to the Temporary Regulation on Local Finances". *Sobranie zakonov SSSR.* 1924;(22):199. (In Russ.).